



## 第六章 旅游管理与旅游组织

- ◆ 第一节 国家旅游管理体制
- ◆ 第二节 旅游政策
- ◆ 第三节 旅游组织



## 第一节 国家旅游管理体制

### 一、国家政府支持发展旅游和旅游业的动机

#### (一) 政治动机

- 随着现代旅游活动的国际化，不同国家居民之间因旅游而发生的交往，在增进国与国之间的相互了解和促进友谊发展方面，发挥着不可忽视的作用；
- 有的国家政府支持发展旅游和旅游业的初始目的直接与政治或外交的需要有关。



## (二) 社会动机

- 世界旅游组织（WTO）在《马尼拉宣言》中曾提出，旅游是人类社会基本需要之一，各国政府应将旅游纳入本国社会发展的内容，使旅游度假成为人人享有的权利；
- 旅游活动的开展既有益于旅游者的健康，也有助于提高一个国家或地区的人口素质。

## (三) 经济动机

- 通过发展旅游业扩大外汇收入来源，从而使本国的国际收支达到平衡；
- 通过发展旅游业增加国民就业机会，从而为国民充分就业创造条件；
- 通过发展旅游业缩小地区差别。



## 二、政府干预旅游发展的必要性

- 1、综合性旅游产业的协调需要；
- 2、旅游目的地形象建设需要政府参与与决策；
- 3、在保护消费者利益以及防止不公平竞争等方面，政府有责任对旅游业加以管理和制约；
- 4、政府需要为旅游业发展提供公共产品；
- 5、为了社会安定，政府有必要规范社会行为；
- 6、出于保护环境和实现可持续发展的考虑，政府必须要对旅游业的发展进行干预。



## 三、政府干预旅游发展的手段

### (一) 需求管理手段

- 目的地宣传与促销
- 为到访游客提供信息服务
  - 提供便利咨询服务;
  - 控制游客的流向和流量;
  - 控制游客的行为
- 通过控制价格去影响需求
  - 直接影响——景区门票价格、交通价格等
  - 间接影响——汇率、签证、税率等
- 控制游客进入量



## (二) 供给管理手段

- 控制土地的用途
- 对建筑物行使管制
- 市场管制
- 实行特别征税
- 投资奖励政策
  - 与投资额有关的优惠政策
  - 与减少经营成本有关的优惠政策
  - 与保证投资安全有关的政策



## 四、我国的国家旅游管理体制

- 我国国务院在1985年批转国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》中提出，“国家旅游局作为国务院的职能部门，要面向全行业，统管全国旅游事业。各省、自治区、直辖市可根据国际、国内旅游发展的需要设置旅游局，经管本地的旅游工作。”
- 时至今日，不仅我国各省、自治区、直辖市都已普遍设置了旅游局或旅游管理委员会，其下属的很多地区、市、县也根据当地旅游业发展的需要，设立了相应的旅游行政管理组织。
- 我国的旅游行政管理体制也因此而由三个层次所形成：



## (一) 国家旅游局



中华人民共和国国家旅游局

National Tourism Administration Of The People's Republic Of China



- 在全国层次上，国家旅游局是我国的最高旅游行政主管部门。它对外代表我国的国家旅游组织，对内负责统管我国的旅游业。
- 我国国家旅游局的最早前身是1964年成立的“中国旅行游览事业管理局”。
- 随着我国改革开放政策的实施，我国的旅游工作已由过去的政治性外事接待活动转变为产业部门的经济活动。我国的旅游管理体制和旅游行政机构的职能也随之开始发生变化。
- 1982年8月，全国人民代表大会常务委员会做出《关于批准国务院直属机构改革实施方案的决议》，其中决定将“中国旅行游览事业管理总局”更名为“中华人民共和国国家旅游局。”



- 目前国家旅游局作为国务院主管旅游业的直属机构，其主要职责包括：
  - 研究拟定旅游业发展的方针、政策和规划，拟定旅游业管理的行政法规、规章，并监督实施。
  - 研究拟定国际旅游市场开发战略，组织国家旅游整体形象的对外宣传和重大促销活动。组织、指导重要旅游产品的开发，指导驻外旅游办事处的市场开发工作。
  - 培育和完善的国内旅游市场，研究拟定发展国内旅游的战略措施并指导实施；指导地方旅游工作。
  - 组织旅游资源的普查工作，指导重点旅游区域的规划开发建设，组织、指导旅游统计工作。



- 拟定各类旅游景区景点、度假区及旅游住宿、旅行社、旅游车船和特种旅游项目的设施标准和服务标准并组织实施；审批经营国际旅游业务的旅行社；组织和指导旅游设施定点工作。
- 研究拟定出国旅游和赴香港特别行政区及澳门、台湾旅游及边境旅游政策并组织实施；审批外国在我国境内和香港特别行政区及澳门、台湾地区在内地设立的旅游机构；负责旅游涉外及涉香港特别行政区及澳门、台湾事务，代表国家签订国际旅游协定，指导旅游对外交流与合作。
- 监督、检查旅游市场秩序和服务质量，受理旅游者投诉，维护旅游者合法权益。
- 指导旅游教育、培训工作，制定旅游从业人员的职业资格制度和等级制度并指导实施。
- 负责局机关及在京直属单位的党群工作。
- 承办国务院交办的其他事项。



- 为了履行上述职责，国家旅游局的组织结构经调整目前下设6个职能司（室），即：
  - 办公室
  - 政策法规司
  - 旅游促进与国际联络司
  - 规划发展与财务司
  - 质量规范与管理司
  - 人事劳动教育司



## （二）省、自治区和直辖市旅游局

- 我国各省、自治区和直辖市均设有旅游局或旅游管理委员会。它们分别主管其所在省、自治区和直辖市的旅游行政工作。
- 这些旅游行政机构在组织上属地方政府部门编制，在业务工作上接受地方政府的领导和国家旅游局的指导。
- 其主要职能包括：负责本省、市、自治区旅游业发展的规划工作、开发工作、旅游业管理工作以及旅游宣传和促销工作。

## （三）省级以下的地方旅游行政机构

- 在省级以下的地方层次上，很多地、市、县也设立了旅游行政管理机构，负责其行政区域范围内的旅游业管理工作。
- 在未设立专职旅游行政机构的县、市，有关旅游业开发与管理方面的事务则在其上级政府旅游行政部门的指导下，由当地政府配合承担。



## 第二节 旅游政策

### 一、旅游政策的实质

#### (一) 旅游政策的内容

1. **目标**。政策目标是指旅游事业的起点、过程和最终要实现的目的、成效。
2. **环境**。环境是实现目标的有利因素和不利因素，社会环境和内部条件的分析。
3. **主体**。政策主体是完成任务的群体和社会组织。
4. **策略和方案**。策略和方案亦即达到目标的方法、手段和措施，政策总是原则性的，还需辅之以若干实施细则。
5. **时间**。政策是一定时期内的行动准则，必须有完成任务的时间限制。



## (二) 旅游政策的特性

- **可行性:** 旅游政策须从实际情况出发, 经过详细的研究和  
市场分析, 提出可以实现的目标和可行的具体措施。
- **协调性:** 旅游政策须协调各方面的关系, 照顾各方面的利  
益, 统一各种力量, 为实现总体目标而保持和谐一致。
- **全面性:** 同时考虑到积极效果和消极效果出现的可能。
- **灵活性:** 旅游政策应具有一定的弹性和灵活性, 一旦情况  
发生变化, 可以适时地加以调整, 通过新的途径达到最终  
目的。
- **预见性:** 能够指导实际活动而预见未来发展趋势。



## 二、旅游产业政策的含义和特征

### (一) 旅游产业政策的含义

- 旅游产业政策是政府为了实现特定时期特定的经济和社会目标而制定的针对旅游产业的各种政策的总和。
- 旅游产业政策是政府根据一定时期内旅游发展的目标以及旅游发展所存在的问题而制定的。

### (二) 旅游产业政策的特征

- 常规性
- 导向性
- 阶段性



## （三）旅游产业政策内容体系

- **产业定位政策：**明确旅游业在国民经济中的地位
- **产业导向政策：**旅游业发展所应坚持的原则和方向
- **产业宏观政策：**明确旅游业的宏观发展方向
- **产业市场政策：**明确和强调市场导向的作用
- **产业布局政策：**区域发展与区域联动
- **产业配套政策：**配套设施、系统的建设目标
- **产业投入政策：**投资、融资的渠道与管理方式
- **产业组织政策：**培育市场主体，引入竞争机制
- **产业技术政策：**新技术、新手段、新标准的应用
- **产业保障政策：**法规保障、有效监督



## 三、我国当前的旅游政策

- 在旅游产业发育机制上，坚持市场经济条件下的政府主导型发展战略
- 在旅游发展模式上，我国采用超前型旅游发展模式
- 在旅游发展战略上，“大力发展入境旅游，规范发展出境旅游，全面提升国内旅游”
- 旅游“黄金周”制度
- 旅游“带薪休假”制度



## 第三节 旅游组织

### 一、旅游组织概述

- 现代社会的市场经济有着统一的规则，规则的制定和执行离不开各种组织和机构。无论是一个国家或地区旅游业的健康有序发展，还是各个旅游企业要在竞争激烈的旅游业市场中立于不败之地获得利润，都离不开旅游组织对旅游业的组织、管理和协调。
- 这些旅游组织既有官方机构又有民间组织，它们一般不参与旅游业的经营，但对于旅游业各个部门、各行业、各企业的沟通、交流、协调、规划及促进旅游业的发展有着重要的作用。



## （一）按旅游组织的职能分类

- 1、旅游行政组织（机构）
- 2、旅游行业组织
- 3、政府间旅游组织

## （二）按照区域分类

- 1、世界性旅游组织
- 2、世界区域性旅游组织
- 3、全国性旅游组织
- 4、国内地方旅游组织



## 二、旅游组织与旅游业

### (一) 旅游行政组织在旅游业的职能和作用

- 制定旅游业的发展方针、政策和行政法规；
- 指导开拓国际市场；
- 培育和完善国内市场，制定国内市场战略；
- 普查旅游资源，进行旅游业统计；
- 制定行业标准，审批重要的旅游企业；
- 管理出入境旅游事务；
- 监督、检查旅游业市场，维护旅游者权益；
- 指导、管理旅游教育和培训；
- 承办国家的其他事项。



## (二) 旅游行业组织在旅游业中的职能和作用

- 组织行业交流，交换行业信息；
- 调查和协调行业内部的关系，解决好行业业务中的事务问题，阻止行业内部的不合理竞争；
- 建立行业标准和规范；
- 推广新技术，进行行业间技术指导；
- 统计行业数据，研讨、预测行业的未来发展；
- 组织行业专业研讨和培训，进行专业咨询。



## 三、国际旅游组织

### (一) 世界旅游组织

- 世界旅游组织（World Tourism Organization，简称WTO）是政府间国际组织，它是在国际官方旅游组织联合会这一国际组织的基础上，经历了复杂漫长的发展而形成的。
- **世界旅游组织的宗旨**——促进和发展旅游事业，使之有利于经济发展、国与国之间相互了解及和平与繁荣，不分种族、性别、语言和宗教信仰，尊重人权和人的基本自由，并强调在贯彻这一宗旨时，要特别注意保护发展中国家在旅游事业方面的利益。



WORLD TOURISM ORGANIZATION

Committed to Tourism, Travel and the Millennium Development Goals





## ● 世界旅游组织的成员和经费来源

- 根据世界旅游组织章程规定，世界旅游组织的成员资格分为三类：第一类是正式成员，它们代表主权国家，通常为这些主权国家的国家旅游组织；第二类是联系成员，它们是各非主权国及其集团；第三类是附属成员，它们多是直接从事旅游业或与旅游业有关的组织、企业和机构，既有政府间机构也有非政府间团体，还有一些与世界旅游组织有关的民间组织以及商业组织和协会。联系成员和附属成员对WTO事务无决策权。
- 截至2006年3月21日，WTO共有正式成员150个，联系成员7个，附属成员331个。
- 世界旅游组织的经费来源：世界旅游组织用于行政和落实工作总规划的预算开支，主要来自成员缴纳的会费以及根据财务条例所得的其他各项进款。



## (二) 太平洋亚洲旅行协会

- 太平洋亚洲旅行协会（Pacific Asia Travel Association, PATA），原名太平洋地区旅行协会，1951年1月成立于夏威夷檀香山，1986年起改为现名。
  - 太平洋亚洲旅行协会是个具有广泛代表性和影响力的民间国际旅游组织，在整个亚太地区以至世界的旅游开发、宣传、培训与合作等多方面发挥着重要作用。
  - 该协会会员广泛，不仅包括亚太地区，而且包括如欧洲各重要客源国在内的政府、旅游部门和空运、海运、陆运、旅行社、饭店、餐饮等与旅游有关的企业。
- 我国于1993年加入该协会。



- **太平洋亚洲旅游协会的宗旨：**

- 促进亚太地区及亚太地区内部旅游和旅游业的发展。

- **太平洋亚洲旅游协会的组织机构：**

- 太平洋亚洲旅游协会每年召开一次年会，讨论和修订协会的工作和长期计划。

- 协会设有4个常务委员会，即管理工作常委会、市场营销常委会、开发工作常委会和调研委员会。

- 此外，协会还设有出版处，出版发行各种旅游教科书、研究报告、宣传材料、旅游指南以及多种期刊，其中主要期刊为《太平洋旅游新闻》。



WWW.BEKER.COM

***Thank you!***